

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tahun 2001 menjadi tahun dimana Indonesia memasuki era baru yaitu era otonomi daerah yang dilandasi oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Diberlakukannya otonomi daerah membuat perubahan yang mendasar mengenai pengaturan hubungan pusat dan daerah, khususnya dibidang administrasi pemerintahan maupun dalam hubungan finansial Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, diharapkan setiap daerah mampu mengelola daerahnya sendiri dan mampu bersaing dengan daerah lain. Sehingga pemerintah daerah bisa melayani masyarakat dengan baik berdasarkan peraturan dan nilai budaya daerah tersebut.

Selain itu salah satu tujuan otonomi daerah adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan diberlakukannya kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu menggali

sumber-sumber keuangan khususnya untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga pemerintahan dan pembangunan di daerahnya melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Sedangkan berdasarkan undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang otonomi daerah, tujuan otonomi daerah yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah yang dilakukan dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan, pemberdayaan masyarakat, dan terbentuknya sarana dan prasarana di daerah yang layak. Salah satu upaya yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah merealisasikannyayaitu dengan cara pengalokasian belanja modal yang besar dan efektif.

Visi tersebut menempatkan rakyat sebagai tujuan utama dari dilaksanakannya otonomi daerah. Dengan demikian, dalam rangka mewujudkan tujuan yang tercantum dalam undang-undang, pemerintah daerah mengalokasikan belanja modal (investasi) untuk merealisasikannya. Sehingga akan tercapai kualitas pelayanan yang lebih baik, dan menciptakan sarana dan prasarana yang layak. Seperti yang diungkapkan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia dalam proceeding pusdiklat (2014) bahwa belanja modal daerah yang semakin meningkat akan mempercepat terciptanya wujud dan jenis pelayanan publik yang semakin baik, optimal dan efektif.

Tetapi pada kenyataannya pengalokasian belanja modal oleh pemerintah Kabupaten Kuningan tergolong masih rendah sedangkan belanja modal adalah syarat utama untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik. Alokasi belanja modal yang sedikit menunjukan bahwa APBD Kabupaten Kuningan lebih

banyak dibelanjakan untuk sesuatu yang bersifat konsumtif, seperti gaji untuk pegawai.

Kualitas belanja modal dan APBD selama ini dianggap masih lemah yang ditandai dengan adanya alokasi belanja tidak langsung yang selalu lebih besar dari belanja langsung, serta penyerapan belanja modal yang relatif rendah. Hal ini juga bisa dilihat dari tingkat penyerapan belanja modal yang relatif rendah terutama untuk belanja modal dan belanja barang yang terkait dengan *public service delivery*. Persoalan ini bisa dilihat pada tabel Belanja modal Kabupaten Kuningan Tahun 2012-2016:

Tabel 1.1 Porsi Belanja Modal dan Belanja Pegawai

Tahun	Belanja Pegawai	Belanja Modal	Presentase
2012	959.084.932.239	256.958.026.632	26,79
2013	1.091.455.175.246	259.869.947.676	23,81
2014	1.223.154.778.091	215.610.690.497	17,63
2015	1.271.597.940.560	393.510.702.302	30,95
2016	1.315.356.272.070	328.557.462.480	24,96

Sumber: Lap. Keuangan Kab.Kuningan (Data Diolah)

Tabel 1.2 Realisasi Belanja Modal

Tahun	Anggaran	Realisasi	Presentase
2012	266.082.332.545	256.958.026.632	96,57%
2013	286.131.970.842	259.869.947.676	90,82%
2014	243.010.170.594	215.610.690.497	88,72%
2015	422.492.497.771	393.510.702.302	93,14%
2016	359.004.891.343	328.557.462.480	91,52%

Sumber: Lap. Keuangan Kab.Kuningan (Data Diolah)

Berdasarkan tabel 1.2 menunjukkan bahwa belanja modal Kabupaten Kuningan dalam kurun waktu lima tahun. Realisasi belanja modal yang palingsedikit terjadi pada tahun 2013 yaitu hanya terrealisasi sebesar 88% dari target realisasi sebesar Rp. 243. 010.170.594. Sedangkan tahun 2012 realisasi belanja modal Kabupaten Kuningan menjadi yang paling tinggi yaitu sebesar 96% dari target realisasi sebesar Rp. 266.082.332.545.

Sedangkan tabel 1.1 mengilustrasikan porsi belanja modal dengan belanja operasional Kabupaten Kuningan. Dalam tabel tersebut terlihat bahwa alokasi untuk belanja modal masih sedikit dibandingkan dengan belanja operasional. Pada tahun 2014 Belanja modal mendapatkan porsi yang sangat sedikit diandingkan dengan belanja pegawai yaitu hanya sebesar 17,63% dari belanja pegawai. Sedangkan porsi terbesar yang diaanggarkan untuk belanja modal yaitu terjadi pada tahun 2012 yaitu sebesar 26,79 % dari belanja pegawai.

Belanja pegawai dan belanja lain-lain bersifat konsumtif, sementara belanja modal serta belanja barang dan jasa bersifat investasi, baik jangka pendek maupun jangka panjang. Pergeseran dari belanja yang bersifat konsumsi ke belanja yang bersifat investasi merupakan indikasi yang baik, karena semakin besar belanja yang bersifat investasi untuk layanan publik memberi dampak yang baik pada pembentukan modal sosial. Semakin besar modal sosial, aksesibilitas masyarakat terhadap sumber-sumber kemajuan semakin besar pula. (Kementrian Keuangan Republik Indonesia, 2014: 22)

Namun, pemerintah daerah tidak hanya dituntut untuk membelanjakan anggaran dengan baik akan tetapi pemerintah daerah juga harus mempunyai pendapatan yang bisa menopang perekonomian daerah dengan memanfaatkan potensi-potensi yang dimiliki dan dikelola sesuai dengan peraturan. Sesuai dengan logika, bagaimana bisa membelanjakan dengan baik sedangkan pendapatan suatu daerah masih kurang atau belum memadai.

Tabel 1.3 Perbandingan Retribusi Daerah dengan Belanja Modal

Tahun	Retribusi Daerah (Rp)	Belanja Modal (Rp)
2012	38.769.625.494	256.958.026.632
2013	40.133.135.754	259.869.947.676
2014	16.081.738.042	215.610.690.497
2015	24.568.808.691	393.510.702.302
2016	38.015.060.600	328.557.462.480

Sumber: Lap. Keuangan Kabupaten Kuningan (Data diolah)

Tabel 1.3 memberikan gambaran bahwa semakin tinggi retribusi daerah semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk belanja modal. Pada tahun 2012 retribusi daerah sebesar Rp. 38.769.625.494 dan belanja modal Rp. 256.958.026.632. Kemudian pada tahun selanjutnya retribusi daerah sebesar Rp. 40.133.135.754 dan alokasi belanja modal Rp. 259.869.947.676. Di tahun 2014 retribusi daerah dan belanja modal mengalami penurunan, pendapatan dari retribusi daerah hanya Rp. 16.081.738.042 dan alokasi untuk belanja modal Rp. 215.610.690.497.

Kemudian pada tahun 2015, dan 2016 pendapatan retribusi sebesar Rp. 24.568.808.691 dan Rp. 38.015.060.600. Sedangkan untuk alokasi belanja modal pada tahun 2015, dan 2016 sebesar Rp. 393.510.702.302, dan 328.557.462.480. Dari tahun 2015 – 2016 pendapatan retribusi daerah kecil sedangkan alokasi untuk belanja modal besar. Hal ini menunjukkan bahwa retribusi daerah bukan satu-satunya faktor yang mempengaruhi belanja modal, dengan artian bahwa ada faktor lain yang mempengaruhi belanja modal.

Menurut sulistyowati dalam penelitiannya mengatakan bahwa (2011: 19) Variabel-variabel dari APBD yang berhubungan dengan pengalokasian belanja modal diantaranya adalah dari sektor pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah dan retribusi daerah. Alasan pengambilan dua variabel ini adalah karena pajak daerah dan retribusi daerah merupakan dua variabel yang sangat berpengaruh besar terhadap penerimaan yang didapatkan daerah. Sedangkan dari sektor dana perimbangan, variabel yang berpengaruh adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Salah satu upaya yang bisa dilakukan pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan PAD yaitu melalui pajak daerah dan retribusi daerah yang memang telah sejak lama menjadi unsur PAD yang utama. Kedepannya bisa meningkatkan akuntabilitas dan kekeluasaan dalam pembelanjaan APBD-nya. Oleh karena itu pemerintah daerah diharuskan untuk mengelola sumber-sumber PAD secara maksimal.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, Pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan UU No.34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan pajak dan retribusi daerah, diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan PAD, khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Hal ini dimaksudkan agar dapat menjadi penyangga utama dalam membiayai kegiatan pembangunan di daerah tersebut. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus dapat mengupayakan peningkatan penerimaan yang berasal dari daerah sendiri sehingga memperbesar tersedianya keuangan daerah yang dapat digunakan untuk berbagai kegiatan pembangunan. Dengan ini, akan memperbesar keleluasaan daerah mengarahkan penggunaan keuangan daerah sesuai dengan rencana, skala prioritas dan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

Dalam kenyataannya sendiri prosentase kemampuan daerah dalam membiayai pengeluarannya masih kecil dan sebagian besar masih berharap pada dana transfer dari pemerintah pusat. Seperti PAD kabupaten Kuningan tahun 20-2016 masih kecil dibandingkan dengan total pendapatan.

Tabel 1.4 Proporsi PAD terhadap Total Pendapatan

Tahun	PAD (Rp)	Total Pendapatan (Rp)	Proporsi (%)
2012	97.605.695.930	1.463.418.859.835	6,66
2013	112.517.242.678	1.625.738.990.778	6,92
2014	202.317.821.129	1.896.835.344.750	10,66
2015	229.170.387.972	2.373.001.450.080	9,65
2016	253.441.689.733	2.420.460.737.294	10,47

Sumber: Lap. Keuangan Kab. Kuningan (Data Diolah)

Berdasarkan tabel 1.4 kontribusi PAD terhadap total pendapatan dari tahun 2012 – 2016 masih dibawah 15%. Kontribusi PAD tertinggi terjadi pada tahun 2014, yaitu sebesar 10,66% dari total pendapatan Rp. 1.896.835.344.750 sedangkan kontribusi PAD terendah terjadi pada tahun 2012 yaitu sebesar 6,66 % dari total pendapatan sebesar Rp. 1.463.418.859.835.

Sedikitnya Pendapatan Asli Daerah tidak terlepas dari belum optimalnya kontribusi pajak dan retribusi daerah, karena pajak dan retribusi daerah adalah unsur utama dalam PAD. Akan tetapi retribusi sering menjadi unsur kedua dalam menopang PAD. Fenomena ini adalah hal yang wajar dikarenakan tidak semua masyarakat memakai jasa yang diberikan oleh pemerintah.

Namun penerimaan dari hasil retribusi merupakan salah satu pemasukan dana yang dapat diandalkan bagi daerah karena besarnya retribusi seiring dengan laju pertumbuhan penduduk, perekonomian, teknologi, dan stabilitas nasional. Daerah yang mempunyai penduduk yang banyak memungkinkan pemerintah daerah mendapatkan pendapatan yang lebih besar dari sektor retribusi karena banyak yang memakai jasa atau barang pemerintah.

Ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah, sampai saat ini distribusi kewenangan perpajakan antara daerah dengan pusat terjadi ketimpangan yang relatif besar. Hal ini tercermin dalam jumlah penerimaan pajak yang dipungut daerah hanya sekitar 3,45% dari total penerimaan pajak nasional (pajak pusat dan daerah). Demikian juga retribusi antar daerah, sangat timpang sekali dan bervariasi (rasio PAD tertinggi dan terendah mencapai 600 kali) (Sutedi, 2008 : 94)

Tentunya hal ini harus mendapat perhatian lebih dari pemerintah Kabupaten Kuningan, mengingat pentingnya pajak dan retribusi daerah sebagai penyangga utama PAD. Sehingga Pemerintah Kabupaten Kuningan bisa mencapai esensi dari desentralisasi fiskal. Lebih lanjut, dengan pajak dan retribusi yang tinggi Pemerintah Kabupaten Kuningan bisa lebih leluasa dalam mengalokasi dananya. Seperti yang diungkapkan oleh Sutedi (2008: 18) sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli daerah lebih penting dibandingkan sumber-sumber diluar pendapatan karena pendapatan asli daerah dapat dipergunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah, sedangkan bentuk pemberian pemerintah (nonPAD) sifatnya lebih terikat.

Retribusi daerah Kabupaten Kuningan tidak bisa dikatakan cukup baik karena sumbangsinya terhadap PAD yang masih terbilang kecil. Pendapatan paling sedikit dari retribusi daerah terjadi pada tahun 2014 yaitu hanya sebesar 7,94% dari total PAD sedangkan pendapatan yang paling besar terjadi pada tahun 2012 yaitu sebesar 39,72 dari total PAD.

Tabel 1.5 Kontribusi Retribusi daerah terhadap PAD

Tahun	PAD	Retribusi Daerah	%
2012	97.605.695.930	38.769.625.494	39,72
2013	112.517.242.678	40.133.135.754	35,66
2014	202.317.821.129	16.081.738.042	7,94
2015	229.170.387.972	24.568.808.691	10,72
2016	253.441.689.733	38.015.060.600	14,99

Sumber: Lap. Keuangan Kab Kuningan (data diolah)

Tabel 1.5 menunjukkan kontribusi retribusi daerah terhadap PAD. Pada tahun 2014 sumbangsih retribusi daerah terhadap PAD hanya sebesar 7,94% dari total PAD Rp. 202.317.821.129 yang menjadikan kontribusi retribusi daerah paling rendah dari tahun 2012 – 2016. Sedangkan kontribusi retribusi tertinggi terjadi pada tahun 2012 yaitu sebesar 39,72 % dari total PAD Rp. 97.605.695.930.

Berdasarkan uraian keterkaitan antara variabel diatas serta perbandingan antara data faktual dengan teori yang tersedia, maka penelitian ini mengambil judul ***“Pengaruh Retribusi Daerah terhadap Belanja Modal di Kabupaten Kuningan Tahun 2012-2016”***

1.2 Identifikasi Masalah

1. Masih sedikitnya kontribusi retribusi daerah terhadap PAD Kabupaten Kuningan, dimana hampir setiap tahunnya retribusi daerah tidak mencapai target.
2. Proporsi alokasi belanja modal untuk penyediaan sarana dan prasarana layanan publik masih rendah dalam struktur APBD jika dibandingkan

dengan alokasi untuk belanja operasional sehingga kinerja *spending performances* dalam mendanai pelayanan publik masih belum optimal dan efektif.

3. Banyaknya potensi yang terdapat pada retribusi daerah yang belum mampu dimanfaatkan secara maksimal.

1.3 Rumusan Masalah

1. Seberapa besar pengaruh retribusi jasa umum terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016?
2. Seberapa besar pengaruh retribusi jasa usaha terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016?
3. Seberapa besar pengaruh retribusi perizinan tertentu terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016?
4. Seberapa besar pengaruh retribusi daerah secara simultan terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016 ?

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui seberapa besar pengaruh retribusi jasa umum terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016.
2. Mengetahui seberapa besar pengaruh retribusi jasa usaha terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016.

3. Mengetahui seberapa besar pengaruh retribusi perizinan tertentu terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016.
4. Mengetahui seberapa besar pengaruh retribusi daerah secara simultan terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016.

1.4.2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini diantaranya adalah:

1. Untuk melengkapi penelitian serupa yang telah dilakukan terdahulu serta membuktikan apakah dengan variabel yang lebih spesifik akan tetap mendukung hasil dari penelitian sebelumnya atau bahkan dapat memberikan hasil yang berbeda.
2. Dapat digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Kuningan sebagai bahan pertimbangan untuk lebih meningkatkan retribusi daerah, sehingga dapat meningkatkan pendapatan asli daerah dan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik.

1.5 Kerangka Pemikiran

Untuk masalah dan pemecahannya diperlukan anggapan dasar yang dijadikan landasan teoritis. Untuk lebih jelasnya peneliti akan mengemukakan landasan teori dan juga penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Selain itu peneliti juga membahas hubungan antar variabel secara teoritis.

Menurut sulistyowati dalam penelitiannya mengatakan bahwa (2011: 19) Variabel-variabel dari APBD yang berhubungan dengan pengalokasian belanja modal diantaranya adalah dari sektor pendapatan asli daerah yaitu pajak daerah dan retribusi daerah. Alasan pengambilan dua variabel ini adalah karena pajak

daerah dan retribusi daerah merupakan dua variabel yang sangat berpengaruh besar terhadap penerimaan yang didapatkan daerah. Sedangkan dari sektor dana perimbangan, variabel yang berpengaruh adalah Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Sutedi (2008: 18) sumber keuangan yang berasal dari pendapatan asli daerah lebih penting dibandingkan sumber-sumber diluar pendapatan karena pendapatan asli daerah dapat dipergunakan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif daerah, sedangkan bentuk pemberian pemerintah (nonPAD) sifatnya lebih terikat.

Belanja modal dibiayai dari hasil penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah, hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi penerimaan yang dihasilkan dari pajak dan retribusi, semakin tinggi pengalokasian untuk belanja modal.

Lebih lanjut, Sulistyowati (2011: 20) mengatakan bahwa kemandirian daerah dapat diwujudkan dengan salah satu cara yaitu dengan meningkatkan PAD dari sektor retribusi daerah. Jika retribusi daerah meningkat, maka PAD juga akan meningkat sehingga dapat meningkatkan pengalokasian belanja modal.

Meningkatkan PAD dari sektor retribusi daerah adalah salah satu cara untuk mewujudkan kemandirian daerah. Meningkatnya retribusi daerah secara tidak langsung juga akan meningkatkan PAD sehingga dapat meningkatnya pengalokasian belanja modal. Harianto dan Adi (2007: 5) menyatakan bahwa PAD yang semakin tinggi akan merangsang pemerintah daerah untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanannya kepada publik.

Dari segi anggaran salah satu cara yang bisa dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik yaitu dengan meningkatkan belanja modal karena belanja modal diperuntukan untuk menambah aset daerah. Mahmudi (2010: 25) juga mengemukakan bahwa karena retribusi ini terkait dengan pelayanan tertentu, maka prinsip manajemen daerah yang paling utama adalah perbaikan pelayanan tersebut. Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Sulistyowati (2011) dan Dwirandra dan Nugraha (2016) yang menyatakan bahwa retribusi daerah berpengaruh positif signifikan terhadap belanja modal.

Berdasarkan tinjauan pustaka serta mengacu terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang masih relevan maka dapat ditarik sebuah kerangka pemikiran teoritis yang dapat dilihat pada gambar 1.1 berikut ini:





Gambar 1.1 Skema Pemikiran Penelitian

1.6 Hipotesis

Hipotesis merupakan elemen penting dalam penelitian ilmiah , khususnya penelitian kuantitatif. Kerlinger yang dikutip Silalahi, (2012:160) mengatakan bahwa:

“ada tiga alasan utama yang mendukung pandangan ini, pertama, hipotesis dapat dikatakan sebagai piranti kerja teori. Hipotesis dapat dirunut dari teori yang digunakan untuk menjelaskan permasalahan yang akan diteliti. Kedua, bahwa hipotesis dapat diuji dan ditunjukkan kemungkinan benar atau tidak benar atau difalsifikas. Ketiga, hipotesis adalah alat yang besar dayanya untuk memajukan pengetahuan karena membuat ilmuan dapat keluar dari dirinya sendiri, dalam artian hipotesis disusun dan diuji untuk menunjukkan benar atau salahnya dengan cara terbebas dari nilai dan pendapat peneiti yang menyusun dan mengujinya”.

Menurut Sugiyono (2016 : 63) Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan.

Dalam penelitian ini peneliti memakai hipotesis asosiatif atau korelasional yang berarti menduga suatu hubungan antara dua variabel. Silalahi (2012:161), “hipotesis asosiatif atau korelasional: “hipotesis yang menyatakan hubungan antara dua atau lebih variabel, tetapi selain tidak mengidentifikasikan arah hubungan juga tidak menunjukkan mana yang menjadi variabel sebab dan mana yang menjadi variabel akibat”.

Bertitik tolak dari kerangka pemikiran tersebut di atas, maka peneliti merumuskan hipotesis asosiatif sebagai berikut :

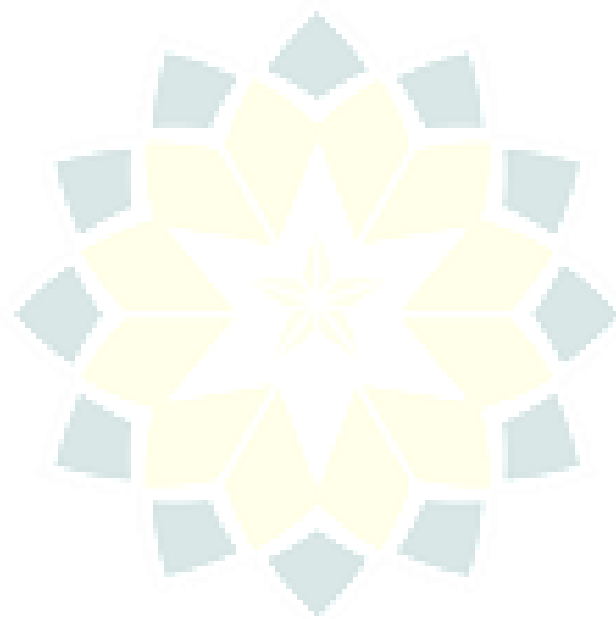
H_1 : Terdapat pengaruh positif dan signifikan antara retribusi jasa umum terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016

H_2 : Terdapat pengaruh positif dan signifikan antara retribusi jasa usaha terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016

H_3 : Terdapat pengaruh positif dan signifikan antara retribusi perizinan tertentu terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016.

H_4 : Terdapat pengaruh positif dan signifikan antara retribusi daerah terhadap belanja modal di Kabupaten Kuningan tahun 2012-2016.





uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
BANDUNG